

Aan:

Gedeputeerde Staten

Betreft:

Advies MOB / vermijdings-, en reductieprogramma

Registratienummer
3421690

1. Inleiding

Het bezwaarschrift van 22 mei 2025, aangevuld op 26 mei 2025, is ingediend door de gemachtigde namens bezwaarde en is gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (GS) van 16 april 2025, kenmerk 3388095. In dit besluit is het nieuwste vermijdings-, en reductie programma (VRP) van asfaltcentrale Van de Lee gedeeltelijk openbaar gemaakt op grond van de Wet open overheid (Woo).

2. Hoorzitting

Op 8 juli 2025 hebben GS en de derde-belanghebbende, hun standpunten mondeling toegelicht. Bezwaarde heeft op 29 juni 2025 gevraagd om een nieuwe datum voor de hoorzitting omdat hij op korte termijn geen vervanging kan regelen. De commissie is van oordeel dat met de ontvangstbevestiging van 27 mei 2025 al is aangegeven dat de hoorzitting op 8 juli 2025 zou plaatsvinden. Omdat de dag van de hoorzitting al geruime tijd bekend is en niet eerder om uitstel is gevraagd, heeft de commissie aan derde-belanghebbende en GS gevraagd of zij akkoord gaan met uitstel. Derde-belanghebbende is hiermee niet akkoord gegaan. De commissie heeft daarom besloten de hoorzitting niet te verplaatsen. Het verslag van deze hoorzitting maakt onderdeel uit van dit advies en is opgenomen in bijlage I.

3. Bezwaargronden

Bezwaarde geeft aan dat het VRP volledig valt onder het begrip milieu-informatie als bedoeld in de Woo omdat het gaat over informatie over emissies in het milieu. Om de informatie goed te doorgronden en te controleren zijn de integrale rapporten nodig. Alle gevraagde stukken vallen dus volledig onder het ruime begrip van emissies in het milieu dat het HvJ-EU aanhoudt. De genoemde weigeringsgronden zijn volgens bezwaarde daarom niet van toepassing.

Subsidiair geldt dat de gegevens niet vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Dat blijkt nergens uit en is ook niet impliciet af te leiden uit het verstrekken van informatie op grond van een wettelijke verplichting.

Nog meer subsidiair geldt dat de verstrekte gegevens geen bedrijfs-, en fabricagegegevens zijn, nu het rapport ingaat op de milieutechnische aspecten van de inrichting en niet op de producten.

Voorts mist bezwaarde een zichtbare belangenafweging, althans de belangen zijn niet geconcretiseerd. Het bestreden besluit bevat met name een parafrase van de weigeringsgronden, maar geen concrete toepassing op dit geval. De motivering moet daarbij zien op alle afzonderlijke gelakte onderdelen. Voorts verzoekt bezwaarde om proceskosten.

Overwegingen van de commissie

- *Ontvankelijkheid*

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en bezwaarde is belanghebbende. Het bezwaar voldoet ook aan de overige eisen die de Awb stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is en inhoudelijk kan worden behandeld.

- *Algemeen*

In artikel 5.1 van de Woo staan in het eerste lid de absolute en in het tweede lid de relatieve uitzonderingsgronden. Deze uitzonderingsgronden kunnen openbaarmaking in de weg staan. Bij een absolute uitzonderingsgrond blijft informatieverstrekking te allen tijde achterwege. Bij een relatieve uitzonderingsgrond maakt het bestuursorgaan een afweging tussen het vooropgestelde, algemene belang van openbaarheid en de belangen genoemd in artikel 5.1, tweede lid, van de Woo. De uitzonderingsgronden moeten restrictief worden uitgelegd.

- *Is er sprake van milieu-informatie?*

Door bezwaarde is aangevoerd dat sprake is van milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu, zoals bedoeld in artikel 5.1, zevende lid, van de Woo.

De commissie zal eerst beoordelen of sprake is van milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Immers, als hiervan sprake is, hoeven de bezwaargronden met betrekking tot bedrijfs- en fabricage gegevens niet te worden besproken. De uitzonderingsgronden uit artikel 5.1, eerste en tweede lid, zijn immers niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

In artikel 2.1 van de Woo staat dat in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder milieu-informatie wordt verstaan: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. In artikel 1.1 van de Wet milieubeheer staat dat in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder emissie wordt verstaan: stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht.

Uit de rechtspraak volgt dat onder de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is. De begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" moeten niet restrictief worden uitgelegd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, rechtsoverweging 6.3. Hierbij is verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211.

De commissie heeft het ongelakte VRP rapport ingezien, hierin ziet zij dat in het VRP rapport wordt aangegeven hoe het productieproces is, er wordt niet aangegeven hoeveel uitstoot/emissies dit met zich meebrengt. De commissie is daarom van oordeel dat de gelakte stukken niet onder de omschrijvingen in artikel 19.1a, eerste lid, onder a tot en met f, van de Wet milieubeheer valt. Er is dus geen sprake van milieu-informatie. Dat bij het vergunnen van de omgevingsvergunning wellicht wel sprake is van milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu, betekent nog niet dat hiervan ook sprake is bij VRP rapport.

- *Is er sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens?*

Nu er geen sprake is van milieu-informatie moet de commissie beoordelen of er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens. In artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo staat dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Volgens vaste rechtspraak is van bedrijfs- en fabricagegegevens slechts sprake indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. De weigeringsgrond is bedoeld om te voorkomen dat de bedrijfs- en fabricagegegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel genoodzaakt zijn aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt.

De commissie is van mening dat de gelakte tekstblokken zien op bedrijfs- en fabricagegegevens die door belanghebbende vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld om te voldoen aan het VRP. De uitzonderingsgrond in artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo is dan ook van toepassing. Omdat sprake is van een absolute uitzonderingsgrond hoeven GS deze gegevens niet openbaar te maken. Er hoeft ook niet getoetst te worden aan het algemene belang van openbaarheid en de belangen genoemd in artikel 5.1, tweede lid, van de Woo.

- *Is het in vertrouwen medegedeeld?*

Allereerst overweegt de commissie dat voor de vraag of informatie vertrouwelijk is meegedeeld, het voldoende is dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen. Hierbij is niet vereist dat bij het verstrekken van de gegevens de term vertrouwelijk of een synoniem ervan is gebruikt. Echter in het onderhavige geval heeft belanghebbende in zijn zienswijze wel degelijk aangegeven dat het in vertrouwen is meegedeeld. Derde-belanghebbende heeft het volgende aangegeven “...het gaat echter om bedrijfsgevoelige informatie die betrekking heeft op onze huidige en toekomstige bedrijfsvoering en die wij in goed vertrouwen hebben gedeeld met de provincie Flevoland” de commissie is daarom van oordeel dat het wel degelijk in vertrouwen is medegedeeld.

- *Is het voldoende gemotiveerd*

De commissie overweegt dat artikel 5.1. derde lid Woo bepaalt dat alleen een motiveringsplicht geldt voor een relatieve weigeringsgrond zoals opgenomen in 5.1. tweede lid Woo. In het derde lid staat immers: “Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering. In het onderhavige besluit zijn bepaalde stukken gelakt op basis van artikel 5.1 eerste lid onder c. Hiervoor geldt geen nadere motiveringsplicht.

Voorts zijn er ook persoonsgegevens gelakt, hierop ziet het bezwaar niet zodat dit onbesproken blijft. De commissie heeft echter wel gezien dat niet per gelakt blokje is aangegeven op basis van welke artikel dit is gelakt. De commissie heeft in de ongelakte versie, de verwijzing naar de artikelen wel gezien. De commissie adviseert dit nog wel op te nemen in het bestreden besluit zodat voldoende duidelijk is op welk artikel de desbetreffende passage geweigerd is om openbaar te maken.

Alles overwegende is de commissie van oordeel dat de gelakte stukken gegevens bevatten waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces. GS hebben dan ook terecht artikel 5.1 eerste lid aanhef en onder c, Woo aan de weigering om de desbetreffende passages openbaar te maken ten grondslag gelegd, zodat die bezwaargrond ongegrond is.

Nu de commissie adviseert om het bestreden besluit niet te herroepen, maar alleen de motivering aan te passen, adviseert de commissie geen vergoeding van de kosten in bezwaar te verstrekken.

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie GS om per blokje op te nemen welk artikel van de Woo ten grondslag ligt aan de weigering om de passages openbaar te maken en voor het overige het door bezwaarde ingediende bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

secretaris

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de hoorzitting.

Bijlage II

Relevante regelgeving

Artikel 5.1 Woo

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a.- b (...)

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

d -e (...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a-d (...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

f de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

h-i (...)

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.